

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah terjadinya reformasi pada tahun 1998, sistem pemerintahan mengalami perubahan. Awalnya bersifat terpusat kemudian mulai mengalami perubahan menuju sistem pemerintahan desentralisasi. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang terakhir dirubah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi tersebut menjadi landasan bagi pemberian otonomi daerah yang semakin besar kepada daerah. Implikasi dari adanya otonomi adalah kewajiban pemerintah untuk lebih transparans dan akuntabel.

Otonomi daerah memberikan porsi kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mengelola keuangannya. Kewenangan ini jika tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang baik tentu akan menimbulkan potensi kecurangan. Kecurangan dalam organisasi baik di sektor pemerintahan maupun di sektor swasta biasanya disebabkan oleh lemahnya pengendalian intern. Berdasarkan KPMG Fraud Survey 2006 yang dilakukan di Carolina Amerika Serikat dalam Petrovits (2010) ditemukan bahwa lemahnya pengendalian intern menjadi faktor utama penyebab terjadinya kecurangan yaitu sebesar 33% dari total kasus kecurangan yang terjadi. Faktor kedua adalah diabaikannya sistem pengendalian intern yang telah ada sebesar 24%.

Berdasarkan dua faktor tersebut terlihat bahwa keberadaan dan pelaksanaan pengendalian intern sangatlah penting (Martani dan Zaelani, 2011).

Hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada tahun 2012 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengungkapkan sebanyak 12.947 kasus senilai Rp9,72 triliun. Dari jumlah tersebut, 3.990 kasus merupakan temuan yang berdampak finansial yaitu temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, kekurangan penerimaan senilai Rp5,83 triliun. Adapun sebanyak 1.901 kasus penyimpangan administrasi, sebanyak 2.241 kasus ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan dan sebanyak 4.815 kasus merupakan kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) senilai Rp3,88 triliun. Dengan tingginya temuan kasus yang terkait kelemahan pengendalian intern tentu tidak sejalan dengan tekad pemerintah yang ingin mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan akuntabel (Fauza, 2015).

Penerapan pengendalian intern dalam pemerintah daerah juga didorong oleh adanya peningkatan tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance government*) baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pengendalian internal dalam pemerintah daerah dapat dilakukan dengan mengadakan pengawasan internal yang berfungsi untuk melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan internal mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi daya manusia, kode etik,

standar audit, dan pelaporan. Menurut Sembiring (2009), tuntutan dan kebutuhan era globalisasi, perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*), upaya pemulihan ekonomi nasional dan daerah serta pemulihan kepercayaan yang baik secara lokal, nasional maupun internasional terhadap pemerintah Indonesia, mengharuskan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah strategis dengan adanya pengendalian intern.

Pengendalian internal dibuat untuk semua tindakan oleh sebuah organisasi untuk memberikan keamanan terhadap *assets* dari pemborosan, kecurangan dan ketidakefisienan penggunaan serta untuk meningkatkan ketelitian dan tingkat kepercayaan dalam laporan keuangan. Oleh karena itu, undang-undang di bidang keuangan negara membawa implikasi tentang perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan untuk mencapai pengendalian internal yang memadai. Selain itu, pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan keuangan daerah mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif dan bertanggungjawab untuk mewujudkan *good governance*.

Pengendalian intern dilandasi oleh adanya perbedaan kepemilikan informasi antara *principal* (publik) dan *agent* (pemerintah daerah). Pemerintah daerah sebagai agen memiliki informasi yang lebih baik dari prinsipal sehingga memiliki kecenderungan melakukan kecurangan. Hal ini sesuai

dengan *Agency Theory* yang menyatakan bahwa konflik antara principal dan agent disebabkan adanya perbedaan informasi antara *principal* dan *agent*. Keadaan asimetri informasi terjadi ketika adanya distribusi informasi yang tidak sama antara principal dan agent (Fama dan Jensen, 1983), sehingga *agent* atau Pemerintah Daerah melakukan kecurangan (*fraud*) dalam pelaporan keuangan Pemerintah Daerah. Untuk mengurangi terjadinya kecurangan maka perlu dilaksanakan pengendalian intern Pemerintah Daerah yang baik (Hartono, dkk 2014).

Pengendalian intern memiliki peranan yang sangat penting bagi sebuah organisasi, termasuk pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus mampu menjalankan pengendalian intern yang baik agar dapat memperoleh keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan. Pasal 56 ayat 4 Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus didukung oleh sistem pengendalian intern yang memadai. Ukuran pemerintah daerah, jumlah penduduk membuat setiap pemerintah daerah memiliki karakteristik yang berbeda sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengendalian intern. Oleh karena itu, penting untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pengendalian intern pada pemerintah daerah di Indonesia.

Penelitian Matani dan Zaelani (2011) mencoba mendeskripsikan bagaimana pengaruh ukuran, pertumbuhan, dan kompleksitas pemerintah daerah berdasarkan jumlah PAD, jumlah kecamatan, dan jumlah penduduk terhadap kelemahan sistem pengendalian intern di pemerintah daerah.

Kelemahan pengendalian intern dalam penelitian ini berdasarkan hasil audit BPK. Sementara hasil penelitian Hartono, dkk (2013) menemukan bahwa pertumbuhan dan size berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian intern, Kompleksitas berpengaruh signifikan terhadap kelemahan pengendalian intern. Sedangkan PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap kelemahan pengendalian intern.

Fauza (2015) membuktikan bahwa pertumbuhan, ukuran (*size*), pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern. Sedangkan kompleksitas berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern. Salah satu faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan yang cepat dari sebuah organisasi menyebabkan banyak terjadinya perubahan. Meningkatnya aktivitas ekonomi juga bisa mengakibatkan meningkatnya angka kecurangan yang terjadi.

Pertumbuhan yang cepat dari sebuah organisasi menyebabkan banyak terjadinya perubahan. Perubahan tersebut khususnya dalam hal ekonomi secara otomatis akan meningkatkan aktivitas bisnis yang terjadi dalam daerah tersebut. Aktifitas ini dapat diukur dari PDRB (Produk Domestik Regional Bruto). Besarnya angka PDRB suatu daerah akan mempengaruhi pengawasan yang dijalankan oleh pemerintah. Meningkatnya aktivitas ekonomi juga bisa mengakibatkan meningkatnya angka kecurangan yang terjadi (Fauza, 2015).

Size (ukuran) suatu entitas juga mempengaruhi kelemahan pengendalian intern. Banyaknya *asset* dalam suatu organisasi maka berpotensi terhadap tingginya resiko kecurangan seperti pencurian *asset* atau

penyalahgunaan *asset*. Ditinjau dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), luasnya kewenangan yang dimiliki beserta besarnya dana yang dikelola disisi lain dapat mengakibatkan resiko terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Sementara ditinjau dari kompleksitas, semakin kompleks suatu organisasi dalam menjalankan kegiatan dan memiliki area kerja yang tersebar akan semakin sulit pengendalian intern dijalankan (Hartono, dkk, 2013).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Hartono, dkk (2013) yang meneliti mengenai “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Intern Pemerintah Daerah”. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya tahun pengamatan dan perbedaan daerah tempat penelitian. Pada penelitian ini meneliti pada daerah se-eks Karesidenan Surakarta tahun 2011-2015.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH DAERAH (Studi Kasus Pemerintah Daerah Se-Eks Karesidenan Surakarta)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?

2. Apakah *size* mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?
4. Apakah kompleksitas mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Membuktikan pengaruh pertumbuhan terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah
2. Membuktikan pengaruh *size* terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah
3. Membuktikan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah
4. Membuktikan pengaruh kompleksitas terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah

D. Manfaat Penelitian

Ada beberapa manfaat yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini, yaitu :

1. Bagi Pemerintah Daerah di wilayah eks Karesidenan Surakarta

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan pengendalian intern pada pemerintah daerah, dan meningkatkan kesadaran

pemerintah daerah akan pentingnya pengendalian intern, serta sebagai pertimbangan dalam pembuatan kebijakan untuk lebih meningkatkan pengendalian intern pemerintah daerah.

2. Bagi ilmu akuntansi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk memperluas pengetahuan mengenai mata kuliah internal audit dalam program studi akuntansi di perguruan tinggi, serta untuk memperluas kajian mengenai pengaruh tingkat pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kompleksitas pemerintah daerah (jumlah SKPD) terhadap kelemahan pengendalian intern pada pemerintah daerah

3. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai pengaruh tingkat pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kompleksitas pemerintah daerah (jumlah SKPD) terhadap kelemahan pengendalian intern pada pemerintah daerah;

4. Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berarti, wawasan, referensi tambahan, dan sebagai literatur untuk penelitian lebih lanjut mengenai tema ini.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran penelitian yang lebih jelas dan sistematis sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan teori-teori yang relevan dengan penelitian, beberapa penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang subjek penelitian, definisi operasional dan pengukuran variabel, populasi, sampel dan metode penentuan sampel, teknik pengumpulan data, uji instrumen penelitian, metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi gambaran umum penelitian, hasil analisis data dan pembahasannya.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi tentang simpulan hasil penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan penelitian serta saran bagi peneliti selanjutnya.